



# Personal y Recursos Humanos

---

## La «presunción de veracidad» de las declaraciones de los funcionarios de prisiones en materia disciplinaria

(A propósito de la STC 161/2016, de 3 de octubre, recurso de amparo núm. 6526-2013)

**Javier Nistal Burón**

*Jurista del Cuerpo Superior de Instituciones Penitenciarias*

### **Resumen:**

*La reciente sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional 161//2016, de 3 de octubre, se pronuncia sobre la relevancia de las cuestiones suscitadas en torno al valor probatorio de los «partes disciplinarios» que los funcionarios de prisiones formulan con motivo de las infracciones regimentales de los reclusos y la definición de las garantías que deben satisfacer tales «partes disciplinarios» para poder enervar la presunción de inocencia de la que, constitucionalmente, gozan los reclusos en los procedimientos disciplinarios penitenciarios, lo que en definitiva viene a ser un pronunciamiento sobre si los funcionarios de prisiones gozan de «presunción de veracidad», siempre y en todo caso, en sus actuaciones en materia disciplinaria.*

**Palabras clave:** Partes disciplinarios; funcionario de prisiones; presunción de veracidad; presunción de inocencia.

**Abstract:** *The recent Sentence 161/2016, of 3 of October, issued by the Second Chamber of the Constitutional Court, pronounced itself about the relevance of the questions raised on the value as evidence of the «disciplinary reports» that prison civil servants formulate when inmates commit regimental infractions, and the definition of the guarantees that such «disciplinary reports» must meet in order to enervate the presumption of innocence that inmates constitutionally enjoy in penitentiary disciplinary procedures, which ultimately comes to the pronouncement on whether prison civil servants enjoy a «presumption of accuracy», always and in any case, in their disciplinary actions.*

**Keywords:** Disciplinary reports; Prison Civil Servant; presumption of accuracy; presumption of innocence.

## I. INTRODUCCIÓN

En las relaciones que la Administración entabla con sus administrados, la actividad administrativa que desarrolla dicha Administración pública, en tanto que catalogada de servicio público, y por ello, orientada a conseguir el interés común, se sitúa en un plano de supremacía respecto de los destinatarios de la misma –los administrados–, disfrutando de algunos «privilegios» jurídicos frente a éstos. Uno de estos «privilegios» es la «presunción de veracidad» que se atribuye a los funcionarios en los procedimientos administrativos sancionadores. En virtud de dicha presunción se consideran dotadas de valor probatorio y, por ello ciertas, las manifestaciones relativas a hechos constatados en documentos formalizados por dichos funcionarios, salvo prueba en contrario, por quien se oponga a las mismas, lo que no deja de ser un «privilegio» de la Administración, pues presupone que las declaraciones o testimonios de sus funcionarios, son veraces y, por tanto, prevalecen sobre las declaraciones de los administrados, si éstos no aportan pruebas que tiendan a contradecir los hechos declarados por dichos funcionarios. Es decir, que la palabra del funcionario vale, en principio, más que la del administrado –es más creíble– con una presunción denominada *iuris tantum*, lo que quiere decir que admite prueba en contrario, frente a la denominada presunción *iuris el de iure*, que no admitiría dicha prueba en contra.

Esta presunción de veracidad –*iuris tantum*– es un principio legal previsto en el art. 77.5 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (LPACAP), que entró en vigor el pasado día 1 de octubre de este año 2016, según el cual «*los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*» (1). Conforme a esta regulación legal, la «presunción de veracidad» de las declaraciones de los funcionarios públicos que tienen la condición de autoridad se toparía, inevitablemente, con el derecho constitucional de todos los ciudadanos a la «presunción de inocencia» del art. 24.2 de la Constitución española (CE), que está en favor de creer a toda persona inocente, hasta que se demuestre lo contrario. Este principio de la «presunción de inocencia» también está reconocido por la legislación ordinaria para los administrados en el procedimiento sancionador, concretamente, en el art. 53.2 b) de la LPACAP, cuando establece, que entre los derechos de estos administrados está el de la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Este «privilegio» funcional de la «presunción de veracidad» encuentra su fundamento en la necesidad de atribuir un cierto valor probatorio a las declaraciones de ciertos empleados públicos, a fin de que la Administración no vea dificultada la consecución de los fines que persigue con la potestad sancionadora –prevenir y reprimir conductas que lesionen bienes comunes jurídicamente protegidos–. Y es que existen infracciones de los administrados en las cuales no es posible obtener otro medio probatorio de su comisión diferente a la comprobación directa del funcionario, dada la instantaneidad con la que tiene lugar la acción típica, impidiendo su verificación a través de otros medios de prueba –gráfica, testifical, documental etc.–.

Ante esta circunstancia, la jurisprudencia viene admitiendo, a efectos de prueba en el procedimiento sancionador, la declaración de un solo testigo cuando éste tiene la condición de funcionario público –dotado de autoridad– que actúa en el cumplimiento de sus funciones; toda vez que, precisamente, por esta condición funcional, se le supone una mayor objetividad e imparcialidad, lo que otorga una credibilidad cualificada a su versión de los hechos, respecto a la versión del administrado. Ahora bien, para que la versión de los hechos relatados por el funcionario goce de veracidad, como prueba «privilegiada», ha de haberse emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez, es decir, debe respetarse el procedimiento legalmente establecido, so pena de perder la declaración funcional dicho valor probatorio, ya que de no ser así, el principio de «presunción de veracidad» de la Administración, aplicado en sentido estricto, llevaría al administrado-sancionado a tener que probar su propia inocencia –prueba diabólica–.

Son estas cuestiones relativas a la «presunción de certeza» de las declaraciones de los funcionarios en materia

sancionadora las que vamos a abordar en este trabajo, trasladándolas al medio penitenciario, para valorar, a raíz de la reciente STC 161/2016, de 3 de octubre (recurso de amparo núm. 6526-2013), si aquellas declaraciones de los funcionarios de prisiones en materia disciplinaria, constatadas documentalmente a través de los denominados «partes disciplinarios», están amparadas, siempre y en todo caso, por la «presunción de veracidad».

## II. EL ALCANCE DEL PRINCIPIO DE VERACIDAD EN LA ACTUACIÓN SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los supuestos de declaraciones funcionariales en el procedimiento sancionador en las que concurre la «presunción de veracidad», lo esencial para determinar la no contravención del derecho constitucional a la «presunción de inocencia», que implica que la carga de la prueba corresponde a los acusadores y que toda acusación debe ir acompañada de la prueba de los hechos en que consiste, es necesaria la existencia de una mínima actividad probatoria, pues aunque la «palabra» del funcionario goza, como ya hemos anticipado, de una presunción «*iuris tantum*» de veracidad, en cuanto a la certeza de los hechos que se constatan en la misma, ello no es «*per se*» contrario a la «presunción de inocencia» de la que gozan los administrados, dado que no se otorga a la declaración funcional una veracidad indiscutible y absoluta, ya que dicha «presunción de veracidad» puede ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas.

Y es que nada impide al denunciado utilizar, frente a la denuncia del funcionario, los medios de prueba oportunos, lo que no debe suponer invertir la carga de la prueba –prueba diabólica–, sino actuar contra la prueba aportada por la parte contraria. De esta forma, para que opere en sus justos términos la «presunción de certeza» de los actos administrativos y los mismos tengan el alcance de la veracidad que se les atribuye legalmente, es preciso que las declaraciones de los hechos constatados por los funcionarios estén supeditadas a la observancia de ciertas condiciones y formalidades legales, entre las que podemos apuntar las siguientes:

En primer lugar, es necesario que el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario, refleje estos hechos documentalmente, con claridad y precisión, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor. El informe de que se trate, debe consignar, solamente, los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción, por el órgano competente, respecto a la conducta reprochada al acusado y a la culpabilidad de éste. Por ello, este relato de los hechos no puede consistir en una fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto

En segundo lugar, los hechos han de ser comprobados, directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos –apreciación directa–. No cabe que el relato sea de hechos percibidos por un tercero, incluso cuando ese tercero fuera un funcionario. Así, el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario debe reflejar hechos objetivos, presenciados *in situ* y, constatados material y directamente por el funcionario interviniente, como resultado de su propia y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias e hipótesis. Es decir, que la actividad del funcionario debe limitarse a recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.

En tercer lugar, no cualquier funcionario goza de presunción de certeza en sus declaraciones, para ello el funcionario ha de estar dotado de autoridad y actuar en el ejercicio de sus competencias. Es decir, que las declaraciones del funcionario, para que tengan valor probatorio de los hechos en ellas constatados, deberán efectuarse por agentes de la autoridad. De esta afirmación, podemos extraer dos consecuencias: la primera, que las declaraciones de los funcionarios

que no tienen esa condición de autoridad, tendrán el mismo valor probatorio que las declaraciones de un particular; y la segunda, que los funcionarios que gozan de esta condición de autoridad, únicamente, tienen «presunción de certeza» con valor probatorio, cuando estén en el ejercicio de las funciones propias de su condición, dado que, como ya hemos anticipado, es en ese ejercicio donde, precisamente, disfrutan los funcionarios de la garantía de la imparcialidad en la que se apoya la «presunción de certeza». En resumen, que no caben en el procedimiento sancionador los denominados «testigos de referencia» para dar prueba de certeza de las declaraciones funcionariales.

En cuarto lugar, para que opere la «presunción de veracidad» es preciso que el funcionario ratifique su declaración cuando el denunciado niegue o contradiga los hechos denunciados. Es esta ratificación complementaria la que convierte la denuncia del funcionario en una indudable prueba testifical de cargo, objetiva y suficiente para enervar la presunción de inocencia.

**Cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio del expedientado**

Además, es necesario que la ratificación la efectúe el mismo funcionario que formuló la denuncia y que presencié directamente los hechos y no otro (2) . Por otra parte, la ratificación de los hechos denunciados ha de hacerse en el seno del propio procedimiento sancionador instruido al efecto pues, en otro caso, la resolución sancionadora que se adopte, si no se funda en otro medio de comprobación, carecerá de una cobertura probatoria suficiente, sin que ese vicio sea subsanable en la posterior impugnación administrativa y/o jurisdiccional.

La inobservancia de todas o algunas de estas condiciones y formalidades legales, según reiterada jurisprudencia constitucional, que se inicia ya con la STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 b), supone que si bien las constataciones documentales por funcionarios tienen un valor probatorio que va más allá de la denuncia particular, ello no supone que esa eficacia probatoria goce de una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza del contenido de los documentos. Es decir, si los testimonios documentales de los funcionarios cumplen con todas las exigencias a las que hemos hecho referencia, dichos testimonios tendrían el valor de medios probatorios que pueden ser suficientes, en atención a las circunstancias del caso, para enervar la «presunción de inocencia» de los administrados. A sensu contrario, ese reconocimiento de relevancia probatoria a lo aseverado, en debida forma por los funcionarios, sería inconstitucional por vulnerar el derecho a la «presunción de inocencia», si llega al extremo de otorgar a la declaración funcional una fuerza de convicción privilegiada que llegara a prevalecer, sin más, frente a lo alegado por el administrado, o frente a cualesquiera otros medios de prueba (3) . En resumen, que la «presunción de veracidad» requiere de una serie de exigencias legales para que opere en sus justos términos, por lo que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio del expedientado.

### III. EL VALOR PROBATORIO DE LAS CONSTATAciones DOCUMENTADAS POR LOS FUNCIONARIOS DE PRISIONES EN LOS «PARTES DISCIPLINARIOS»

El régimen disciplinario penitenciario, lo podemos definir como aquel conjunto de normas que definen los comportamientos de los reclusos infractores de la seguridad y la convivencia ordenada de los establecimientos penitenciarios –faltas disciplinarias–, así como las sanciones que corresponden a tales infracciones –muy graves, graves y leves–, y el procedimiento a través del cual se determinan las reglas de aplicación de las sanciones –ordinario y/o abreviado– así como las formas de cumplimiento de las sanciones –simultáneas, sucesivas–.

Desde la sentencia del Tribunal Constitucional 77/1983, de 7 de octubre quedó claramente establecido que nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25 CE, aunque como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos. Cuando esta potestad sancionadora se ejerce en el marco de las denominadas relaciones especiales de sujeción, como es la penitenciaria, hablaremos de potestad disciplinaria, que se configura dentro de lo que se denomina régimen disciplinario penitenciario (4) .

#### 1. Principios y garantías del procedimiento disciplinario penitenciario

La potestad disciplinaria en el ámbito penitenciario se asocia a una doble finalidad: la retención y custodia, por una parte, y el mantenimiento de una convivencia ordenada, por la otra (5) . En ambos casos, con la exigencia de establecer una pronta corrección de aquellas conductas de los reclusos que infrinjan estos objetivos. En efecto, si lo que la ejecución de la privación de libertad debe conseguir, por estar orientada hacia ello, es la resocialización del recluso –art.25.2 CE– y para ello es necesaria la ordenada convivencia en el centro penitenciario, es evidente que el régimen disciplinario debe entrar en funcionamiento para hacer posible ese objetivo.

##### 1.1. Principios

La doctrina y la jurisprudencia constitucional han coincidido en caracterizar el régimen disciplinario penitenciario por su singularidad y especialidad y, ello por la responsabilidad que las autoridades penitenciarias deben tener sobre la disciplina dentro de sus Establecimientos, si bien se precisa que la existencia de ese régimen disciplinario especial no significa que «la justicia se detenga en la puerta de las prisiones», ni se prive a los reclusos de la protección del art. 6 del Convenio de Roma (CEDH). (6) En este sentido, la Ley orgánica general penitenciaria (LOGP) en su art. 44.2 consagra dos principios que deben informar el procedimiento sancionador de los reclusos: el derecho de los internos a ser informados de la infracción que se les imputa y el derecho a la defensa. Estos principios básicos se desarrollan, ampliamente, en el Reglamento Penitenciario, Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero (RP), que hace una remisión expresa, en este ámbito, a la normativa administrativa general en su art. 232.1, que ahora se conforma en la nueva Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuyo Capítulo III, del Título Preliminar, aparecen regulados estos principios de la potestad sancionadora –arts. 25 al 31–, en los siguientes términos:

El principio de legalidad, según el cual la potestad sancionadora de las Administraciones públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015).

El principio de irretroactividad, según el cual serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

El principio de tipicidad, según el cual sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.

El principio de responsabilidad, según el cual sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas (7).

El principio de proporcionalidad, según el cual las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso, podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

El principio de prescripción, según el cual las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan.

Y, por último, el principio de la concurrencia de sanciones, según el cual no podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

## 1.2. Garantías

Ya desde la lejana sentencia 18/1981 de 8 de junio, el Tribunal Constitucional ha destacado las afinidades entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado y consistir la potestad sancionadora de los entes públicos en la utilización de los medios penales para la consecución de fines administrativos. Por esa razón, las garantías propias del proceso penal, entre las que destaca la «presunción de inocencia» consagrada en el art. 24.2 CE, son también aplicables al derecho administrativo sancionador, con las matizaciones que resulten del equilibrio entre su propia naturaleza y la necesidad de preservar los valores esenciales que se encuentran en la base de dicho precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE (8).

El Tribunal Constitucional ha construido en el procedimiento sancionador el derecho de la «presunción de inocencia» con la misma intensidad garantista que en el proceso penal, exigiendo, que para que haya una sanción ha de existir prueba de cargo suficiente que permita a la Administración deducir un juicio de reproche razonadamente, correspondiendo el juicio valorativo de la prueba a quien acusa –la Administración (9)–, sin que, como ya hemos señalado, nadie esté obligado a probar su propia inocencia. Es más, por lo que atañe, en concreto, al procedimiento disciplinario penitenciario, se advierte que esa garantía –presunción de inocencia– opera con especial intensidad en tanto la sanción disciplinaria, que puede tener un fuerte componente aflictivo, supone una grave limitación de la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de la pena privativa de libertad; además la incoación de un expediente sancionador al recluso y la eventual sanción repercute, con mayor o menor intensidad, en el régimen de vida y el tratamiento penitenciario de éste, hasta el punto de condicionar el disfrute de sus posibles permisos de salida y/o la progresión de grado de clasificación del interno, que le habilita para conseguir la suspensión

de la condena y el disfrute de la libertad condicional cuando haya extinguido un espacio de tiempo de dicha condena –las 3/4 partes, las 2/3 partes, la 1/2 de la condena–.

A la vista de lo referenciado, es indudable que también en el procedimiento disciplinario penitenciario, se encuentra el derecho a la «presunción de inocencia», como una garantía que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de infracción disciplinaria de los reclusos y de la participación en ellos recae sobre la Administración penitenciaria, no pudiendo imponerse sanción alguna que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria lícita sobre la cual el órgano competente –la Comisión disciplinaria– pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (10). Y es que conforme a lo establecido en el art. 25.2 CE, la condición de interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar más limitación de sus derechos fundamentales, que la expresada en el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la prevista por la ley penitenciaria (11).

## 2. La formalización documental de las infracciones disciplinarias de los reclusos por los funcionarios de prisiones en el «parte disciplinario»

**La condición de interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar más limitación de sus derechos fundamentales, que la expresada en el contenido del fallo condenatorio**

El art. 241 del Reglamento penitenciario establece tres modos de iniciar el procedimiento disciplinario contra los reclusos, atribuyendo, en todo caso, al Director del Establecimiento penitenciario la competencia para ordenar dicha iniciación. La forma más habitual es cuando el Director tenga conocimiento de la existencia de conductas o hechos susceptibles de infracción disciplinaria a través del «parte disciplinario» del funcionario informado por el Jefe de Servicios. Es decir, que el «parte disciplinario» es la forma más frecuente de iniciar un expediente sancionador contra el recluso por la presunta comisión de una infracción disciplinaria, siendo el alcance de este «parte disciplinario» el de permitir la incoación del oportuno procedimiento sancionador, en cuya tramitación el interesado podrá alegar lo que a su derecho convenga y aportar los medios de prueba que combatan la prueba de cargo presentada por la Administración penitenciaria, en virtud de la cual, se le imputa la infracción que puede derivar en una posible sanción disciplinaria.

## 2.1. La consideración del «parte disciplinario»

En este ámbito de la «presunción de inocencia» y enfrentada a la misma es donde entra en juego la «presunción de veracidad» de los «partes disciplinarios» formulados por los funcionarios de prisiones en el ejercicio de sus competencias, en virtud de los cuales constatan directamente hechos cometidos por los reclusos susceptibles de sanción, y que actúan como un principio de prueba a partir del cual la Administración penitenciaria puede, tras el oportuno procedimiento, demostrar la realidad de la infracción y la atribución de culpabilidad al expedientado –el recluso–.

De esta forma, el «parte disciplinario» cumple la función de testimonio documentado del funcionario de prisiones y, por ello, debe de cumplir determinadas formalidades: fecha, hora, departamento, exposición circunstanciada de los hechos, participación de los posibles responsables, datos del funcionario que lo formula etc., pues no cabe duda que este «parte disciplinario», a efectos de prueba, es un documento que testimonia unos hechos y que está dotado de especial credibilidad jurídica, en tanto que emitido por el funcionario competente y con los requisitos legalmente exigibles.

Este documento –parte disciplinario– aunque formalmente no tenga el carácter de público propiamente dicho, debe gozar de una eficacia probatoria equivalente a una declaración testifical cualificada, como es el caso de las denuncias y atestados policiales (12) ; en la medida en que se formaliza por funcionarios públicos –de prisiones– en el ejercicio de sus funciones, cuya imparcialidad y especialización y, la propia presunción de legalidad del acto administrativo, justifican el valor probatorio de este documento –el parte disciplinario–, máxime ahora que el art. 26.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre ya no habla, expresamente, de documento público, como lo hacía el art. 134.3 de la derogada Ley 30/1992 de Régimen jurídico y del procedimiento administrativo común.

## 2.2. El valor probatorio del «parte disciplinario»

El reconocimiento de la relevancia del «parte disciplinario» para, en su caso, destruir la «presunción de inocencia» del recluso va unido a que reúna los requisitos de emisión y de incorporación al procedimiento sancionador que garanticen el respeto a la misma y, también, el derecho de defensa de los reclusos.

En cuanto a los requisitos de la emisión del «parte disciplinario», deben concurrir las condiciones objetivas, subjetivas y formales que sirvan a la exigencia de intermediación y avalen la fiabilidad que fundamenta la admisión del valor probatorio de los testimonios documentados de los funcionarios. Así pues, para que la emisión del «parte disciplinario» sea válida, debe reflejar los hechos presenciados por los funcionarios de prisiones (13) , de quienes es predicable la imparcialidad en tanto que funcionarios públicos *stricto sensu* –art. 80.2 LOGP– con especialización, particularmente , de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Ayudantes, en labores de custodia, vigilancia y mantenimiento del orden interior de los centros penitenciarios – art. 64 RP– y con competencia normativamente atribuida para emitir «partes disciplinarios» –art. 71.2 RP– cuando detecten alguna anomalía regimental o cualquier hecho o circunstancia indiciaria de una posible perturbación de la vida normal del centro penitenciario llevada a cabo por los reclusos.

En cualquier caso, también en el ámbito disciplinario penitenciario, el valor probatorio de las constataciones documentadas por los funcionarios de prisiones –partes disciplinarios– alcanza sólo a los hechos narrados en ellos que hayan sido efectivamente constatados por el funcionario (14) . No cabe el denominado «testimonio de referencia» como prueba de cargo apta para enervar la «presunción de inocencia» del recluso –prueba poco recomendable– en palabras del Tribunal Constitucional (15) , hasta tal punto que de conformidad con la jurisprudencia del TEDH (16) , solamente se ha admitido este denominado «testimonio de referencia» en los casos de imposibilidad real y efectiva de obtener la declaración del testigo directo y principal, lo que se ha apreciado en aquellos supuestos en los que dicho testigo directo se encuentra en ignorado paradero, lo que hace imposible su citación, o los casos que la citación del testigo resulta extraordinariamente dificultosa (17) , supuestos que en ningún caso se van a producir en el procedimiento disciplinario penitenciario.

En cuanto a los requisitos para el acceso al procedimiento disciplinario penitenciario, debe garantizarse el respeto a la garantía de contradicción que

## La idoneidad del «parte disciplinario» del funcionario de prisiones como prueba suficiente para enervar la «presunción de inocencia» del recluso depende de su validez

impone, en primer lugar, que el recluso debe poder tener acceso al contenido del «parte disciplinario» cuando va a ser utilizado como material probatorio de cargo, por lo que se le debe dar traslado del contenido del mismo, junto con el contenido del pliego de cargos (18). Y es que desde la perspectiva del derecho a la defensa del recluso, se le debe posibilitar que éste pueda contradecir no sólo los hechos imputados, sino también la virtualidad probatoria de los medios de prueba utilizados por la Administración penitenciaria, por lo que cuando se pretende utilizar el «parte disciplinario» de los hechos como material probatorio de cargo, el conocimiento del mismo por el interno constituye una exigencia ineludible derivada de la prohibición general de la indefensión (19).

En definitiva, que la posibilidad de contar con una prueba de cargo válida depende de que los hechos imputados con fundamento en el «parte disciplinario» del funcionario puedan ser desvirtuados mediante prueba pertinente y relevante

de descargo del recluso, para evitar que la declaración del funcionario tenga una presunción *iuris et de iure*, que como sabemos, al fin y a la postre, no admite prueba en contrario (20). Sólo la efectiva posibilidad de contradicción, fruto de una posición informada de los hechos y su prueba, y la oportunidad de acreditar una versión exculpatoria por medios idóneos y relevantes, es lo que evita el riesgo de convertir el valor probatorio de las declaraciones del funcionario de prisiones en una presunción inatacable de culpabilidad contraria a la «presunción de inocencia».

En resumen, la idoneidad del «parte disciplinario» del funcionario de prisiones como prueba suficiente para enervar la «presunción de inocencia» del recluso depende de su validez, esto es, de que reúna los elementos subjetivos, objetivos y formales de credibilidad, haya accedido de forma constitucionalmente admisible al procedimiento sancionador y juegue en un debate que haya dado oportunidad de contradicción al recluso. De esta forma, solamente cuando la prueba contraria practicada no haya resultado idónea para desvirtuar la versión del «parte disciplinario» del funcionario, o proponiéndose diligencias de descargo, no se acordaran razonablemente y de forma motivada, o ni siquiera se intentara una actividad probatoria defensiva por el expedientado frente a la aportación probatoria incriminadora que encarna el «parte disciplinario», éste podrá alcanzar el estatus de prueba de cargo válida y suficiente a efectos sancionadores. Es decir, la aceptación del «parte disciplinario» como medio de prueba, puede ser suficiente, si está sujeto a la premisa de su juego en un contexto contradictorio donde opera la libre valoración de la prueba, sin que ostente un valor prevalente o, mucho menos, se presuma su suficiencia, que dependerá de las circunstancias del caso (21).

### 3. La condición de autoridad de los funcionarios del cuerpo de ayudantes de prisiones

De la presunción de veracidad de las constataciones documentales que realizan los funcionarios no disfrutan todos ellos, pues la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas –el art. 77.5– exige la condición de autoridad del funcionario público en la realización de sus funciones, lo que plantea, *prima facie*, si los funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias poseen tal condición, pues tras la derogación del Reglamento de los Servicios de Prisiones de 2 de febrero de 1956, que así lo recogía en su art. 372, no existe norma legal que sustente tal condición, destacando que el vigente Reglamento de Prisiones, aprobado por Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, no lo contempla.

A este respecto tenemos que decir, que los funcionarios de prisiones del Cuerpo de Ayudantes, son funcionarios de carrera, jurídicamente equiparables al resto de los funcionarios de la Administración general del Estado, como personas incorporadas a la Administración pública por una relación permanente de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo, conforme al art. 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta simple condición genérica de funcionario que ya de por sí debe de englobar el concepto de autoridad, debe ser así, necesariamente, en el caso de los funcionarios de prisiones, que desempeñan funciones públicas caracterizadas por la coerción, en el sentido de capacidad de imponer legalmente el cumplimiento de la resolución adoptada, bajo la amenaza de sanción; además, el Cuerpo concreto de Ayudantes de Instituciones penitenciarias ejerce una potestad de inspección y de vigilancia coactiva sobre los reclusos, que constituye una actividad administrativa ordinaria de intervención, limitadora de derechos y vinculada al principio de prevención de incidentes regimentales, como principio general de la seguridad interior de los centros penitenciarios, atribuciones, todas ellas, que ordinariamente son atribuibles a la autoridad y a sus agentes.

Por todo esto, entendemos que para la efectividad de la «presunción de veracidad» de las declaraciones documentadas de los funcionarios de prisiones –partes disciplinarios– no es preciso que estos funcionarios tengan la condición de agente de la autoridad conforme a una declaración expresa de la ley –art. 77.5 PACAP–, sino que lo decisivo es que se trate de funcionarios que ejerzan un determinado mando sobre los administrados destinatarios de su actividad funcional –los reclusos–, entendido

ese mando como la capacidad para imponer conductas que están determinadas en la normativa con el fin de asegurar la convivencia ordenada y pacífica y que la imposición de esas conductas se pueda hacer, incluso, utilizando medios coercitivos, como es el caso de la actividad que ejercen los funcionarios de prisiones.

## IV. CONCLUSIONES

A modo de resumen de cuanto en este trabajo hemos expuesto, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

En primer lugar, en el ámbito disciplinario penitenciario la «presunción de inocencia», que rige sin excepción en el ordenamiento sancionador, y que garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad, supone que es a la Administración penitenciaria a la que corresponde aportar el material probatorio necesario a fin de acreditar la comisión de la infracción regimental de un recluso y la culpabilidad del éste.

En segundo lugar, los funcionarios de prisiones del Cuerpo de Ayudantes, que de acuerdo con el art. 80.2 de Ley penitenciaria 1/1979, de 26 de septiembre, ejercen funciones de vigilancia por mandato de los órganos administrativos competentes investidos por la ley para ejercer funciones que presuponen el desempeño de potestades exclusivas del poder público, tienen la condición de autoridad

En tercer lugar, los «partes disciplinarios» en los que los funcionarios de prisiones consignan lo hechos cometidos por un recluso constitutivos de una posible infracción regimental, hacen prueba de tales hechos con una presunción de certeza *iuris tantum*, lo que supone que dicha presunción no cubre las apreciaciones subjetivas de estos funcionarios, ni les exime de probar aquellos aspectos fácticos fundamentales de su declaración, lo que significa que esa presunción no se sitúa por encima del derecho fundamental a la «presunción de inocencia» del recluso. Y es que lo contrario infringiría los principios de «presunción de inocencia» y el derecho a la defensa del recluso, pues pone a éste en la situación de no tener otra opción que probar su propia inocencia –*probatio diabólica*– sacrificando su derecho fundamental a la presunción de inocencia, en favor de la eficacia administrativa, al transformar la «presunción de inocencia» en una «presunción de culpabilidad».

En cuarto lugar, que es posible conciliar la «presunción de veracidad» de los «partes disciplinarios» de los funcionarios de prisiones con el derecho a la «presunción de inocencia» de los reclusos, pues la primera no es «*per se*» contraria a la segunda, pues no otorga a la declaración funcional una veracidad indiscutible y absoluta, ya que dicha presunción puede ceder frente a otras pruebas, que conduzcan a conclusiones distintas, por cuanto que nada impide al denunciado utilizar frente a ella los medios de prueba oportunos.

Por último, teniendo en cuenta que, las infracciones disciplinarias que pueden cometer los reclusos cuando incumplen las normas de convivencia establecidas en la normativa penitenciaria, normalmente, no hay otra prueba fehaciente para constatar su comisión que la declaración del funcionario traslada a un documento a modo de denuncia que se denomina «parte disciplinario» y que sirve para que inicie la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador, el valor o eficacia de dichos «partes disciplinarios» ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba; por ello, más que por la veracidad o no de los hechos denunciados contra la que resulta muy difícil luchar, es por el incumplimiento del procedimiento legalmente establecido por lo que en muchas ocasiones se consigue la anulación de las sanciones disciplinarias impuestas a los reclusos por la Administración penitenciaria.

## NOTAS

- (1) Este principio aparece desarrollado en otros sectores de la actividad administrativa sancionadora como por ejemplo, en el del tráfico y seguridad vial, conforme al artículo 76 del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, en el de la seguridad ciudadana, artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de Marzo.

[Ver Texto](#)

- (2) De ahí que en toda denuncia ha de identificarse el funcionario firmante con su número de identificación correspondiente, a fin de que pueda ser posteriormente citado en el procedimiento para, en su caso, ratificar la denuncia.

[Ver Texto](#)



- (3) STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 11; citándola, STC 243/2007, de 10 de diciembre, FJ 4.  
[Ver Texto](#)
- (4) Desde la STC 74/1985, de 18 de junio, la jurisprudencia constitucional ha venido aplicando sistemáticamente esta categoría de relación de sujeción especial a la relación jurídica penitenciaria.  
[Ver Texto](#)
- (5) STC 2/1987, de 21 de enero.  
[Ver Texto](#)
- (6) SSTC 2/1987, 297/1993, 97/1995 y la STEDH de 28 de junio de 1984 –caso CAMPBELL y FELL–, que admite la existencia de este régimen disciplinario especial en materia carcelaria.  
[Ver Texto](#)
- (7) Así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.  
[Ver Texto](#)
- (8) Entre otras muchas, SSTC 44/1983, de 24 de mayo, FJ3; 28/1989, de febrero, FJ 6; 3/1999, de 25 de enero, FJ 4; 117/2002, de 20 de mayo, FJ 5; 205/2003, de 1 de diciembre, FJ 3; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 3; 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 2; 70/2008: de 23 de junio, FJ 4; 82/2009, de 23 de marzo, FJ 3.  
[Ver Texto](#)
- (9) STC 212/1990.  
[Ver Texto](#)
- (10) Por todas, en lo relativo al procedimiento disciplinario penitenciario, SSTC 97/1995, de 20 de junio, FJ 4; 175/2000, de 26 de junio, FJ 5; 237/2002, de 9 de diciembre, FFJJ 3 a 5; 169/2003, de 29 de septiembre, FJ 5; 346/2006, de 11 de diciembre, FJ 5; 66/2007, de 27 de marzo, FJ 6)  
[Ver Texto](#)
- (11) STC 2/1987, de 21 de enero, FJ 6; más recientemente, SSTC 346/2006, de 11 de diciembre, FJ 3; 66/2007, de 27 de marzo, FJ 3; 59/2011, de 3 de mayo, FJ 2; y 107/2012, de 21 de mayo, FJ 6.  
[Ver Texto](#)
- (12) Así por ejemplo, en el ya citado artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de Marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, configura una presunción legal de certeza de las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.  
[Ver Texto](#)
- (13) SSTC 192/1987, FJ 2; y 346/2006, de 11 de diciembre, FJ 5.  
[Ver Texto](#)
- (14) SSTC 76/1990, FJ 8 b; 14/1997, de 28 de enero, FJ 7; 56/1998, de 16 de marzo, FJ 5; 169/1998, de 21 de julio, FJ 2; 35/2006, de 13 de febrero, FJ 6; 82/2009, de 23 de marzo, FJ 4; 70/2012, de 16 de abril, FJ 4.  
[Ver Texto](#)
- (15) STC 143/2003, FJ 6.  
[Ver Texto](#)

- (16) (SSTEDH de 19 de diciembre de 1990, caso Delta, § 36; de 19 de febrero de 1991, caso Isgró y de 26 de abril de 1991, caso Asch,.  
[Ver Texto](#)
- (17) STC 143/2003, FJ 6, citando a las SSTC 79/1994, de 14 de marzo, FJ 4; 68/2002, de 21 de marzo, FJ 10; 155/2002, de 22 de julio, FJ 17; y 219/2002, de 25 de noviembre, FJ 4.  
[Ver Texto](#)
- (18) SSTC 2/1987, de 21 de enero, FJ 6; y 156/2009, de 29 de julio, FJ 4.  
[Ver Texto](#)
- (19) SSTC 297/1993, de 18 de octubre, FJ 4; y 55/2006, de 27 de febrero, FJ 4; 15/2009, de 29 de junio, FJ 3.  
[Ver Texto](#)
- (20) SSTC 9/2003, de 20 de enero, FJ 4; 91/2004, de 19 de mayo, FJ 6. 316/2006, de 15 de noviembre, FJ 5.  
[Ver Texto](#)
- (21) STC 66/2007 siguiendo a la STC 192/1987; también al respecto, SSTC 9/2003, de 20 de enero, FJ 4; 9112004, de 19 de mayo, FJ 6; 316/2006, de 15 de noviembre, FJ 5.  
[Ver Texto](#)